

# NAGY KÁROLY FELELŐSSÉGI KONCEPCIÓJA ÉS AZ EURÓPAI UNIÓ NEMZETKÖZI JOGI FELELŐSSÉGE

*Szabó Marcel*  
*egyetemi docens*  
*Pázmány Péter Katolikus Egyetem*

## 1. Bevezetés

A magyarországi nemzetközi jogtudomány egyik legnagyobb alakja volt *Nagy Károly* professzor, akinek munkásságában kiemelt szerep jutott az államok nemzetközi jogi felelősségével kapcsolatos tudományos kérdések vizsgálatának. *Nagy Károly* átfogó tudományos munkásságán belül talán azért kaphatott annyira hangsúlyos figyelmet a felelősségi jog, mert maga is azt vallotta, hogy „[a] nemzetközi jogi felelősségre vonatkozó szabályok hiányában tulajdonképpen nemzetközi jogról, mint valódi jogról sem beszélhetnénk”.<sup>1</sup> *Nagy Károly* felelősségi koncepciója elsősorban az államok nemzetközi jogi felelősségére vonatkozott, és csupán érintőleges jelleggel foglalkozott a nemzetközi szervezetek nemzetközi jogi felelősségének kérdéseivel.<sup>2</sup> Felelősségi elméletének számtalan eleme azonban olyan mély jogfilozófiai megalapozottsággal bír, hogy érdemes egybevetni az ENSZ Nemzetközi Jogi Bizottságában a nemzetközi szervezetek felelősségével kapcsolatban kidolgozás alatt álló tervezet egyes aspektusaival, abban a reményben, hogy a Nemzetközi Jogi Bizottság tervezetével kapcsolatos egyes problémákra *Nagy Károly* felelősségi koncepciója alapján választ találhatunk.

## 2. Az ENSZ Nemzetközi Jogi Bizottságának a nemzetközi szervezetek felelősségéről szóló tervezete

Az ENSZ Közgyűlése 1953. december 7-én kérte fel a Nemzetközi Jogi Bizottságot, hogy kodifikálja az államok felelősségével kapcsolatos szabályokat.<sup>3</sup> A munka rövidebb-hosszabb megszakításokkal majd fél évszázadon keresztül folyt, és a kodifikációs tervezet megalkotását az ENSZ Közgyűlése csak 2001. december 10-én vette tudomásul.<sup>4</sup> Mindaddig, amíg a Nemzetközi Jogi Bizottság az államok felelősségének szabályait tárgyalta, a további bonyodalmak elkerülése érdekében nem foglalkozott a nemzetközi szervezetek felelősségének kérdésével. Az ENSZ Nemzetközi Jogi Bizottsága ezért csak 2002-ben, 44. ülészaka alkalmával vette föl a nemzetközi szervezetek felelősségének témakörét programjába, *Giorgio Gaja*-t nevezve ki a téma külön előadójának.<sup>5</sup> *Giorgio*

1 Nagy Károly Basdevant gondolatait elemezve vonja le ezt a következtetést. Nagy Károly: *Az állam felelőssége a nemzetközi jog megsértése miatt*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1991 (a továbbiakban: NAGY 1991), 9.

2 NAGY Károly: *Nemzetközi jog*. Püski Kiadó, Budapest, 1999 (a továbbiakban: NAGY 1999), 518.

3 A felkérésre a Közgyűlés 468. plenáris ülésén, 779 (8.) számú határozatában került sor.

4 A Közgyűlés Hivatalos Jegyzőkönyve, Ötvenhatodik Ülésszak, 10. számú kiegészítés (A/56/10 és javítás).

5 A Közgyűlés Hivatalos Jegyzőkönyve, Ötvenhetedik Ülésszak, 10. számú kiegészítés (A/57/10 és javítás), 461–463. bekezdések.

Gaja 2003 és 2009 között hét jelentést terjesztett elő a Nemzetközi Jogi Bizottságnak, melyeket 2009-ben, 61. számú ülésszaka alkalmával első olvasatban fogadott el a Bizottság. Az ENSZ Közgyűlése 2009. december 16-án, 64/114. számú határozatával fejezte ki elismerését a Nemzetközi Jogi Bizottság által végzett munkáért, és felkérte a tagállamokat, hogy 2011. január 1-ig juttassák el a cikkekkel kapcsolatos álláspontjukat a Bizottsághoz.<sup>6</sup>

Bár az államok között is hatalmas különbségeket találunk méret, befolyás, erő és gazdasági potenciál tekintetében, e különbségek mégis eltörpülnek a nemzetközi szervezetek közötti különbségekhez képest. Hogyan is hasonlíthatnánk össze a Nemzetközi Postaügyi Uniót az Egyesült Nemzetek Szervezetével, a NATO-val, vagy az Európai Unióval? Érthető hát, hogy a nemzetközi szervezetek felelősségével kapcsolatos szabályokat – tekintettel egyúttal az itt fellelhető példák sokkal csekélyebb számára is – az ENSZ Nemzetközi Jogi Bizottsága csak az államok felelősségének kidolgozása után kezdte el tanulmányozni.

### **3. Az Európai Unió speciális jogi struktúrája és részvétele a nemzetközi szervezetek felelősségével kapcsolatos kodifikációban**

Az Európai Unió hosszú ideig erőteljesen vonakodott attól, hogy a nemzetközi szervezetek felelősségével kapcsolatosan állást foglaljon. E tekintetben talán ugyanazt a tendenciát követte, mint az 1986. évi, az államok és nemzetközi szervezetek közötti, illetve a nemzetközi szervezetek egymás közötti szerződéseinek jogáról szóló bécsi egyezmény kodifikációja során, amelynek az Európai Unió nem lett részese. Az ENSZ nyomására azonban az Unió tartózkodását feladva véleményt nyilvánított a legfontosabb felelősségi jogi kérdésekről.<sup>7</sup> Ennek alapján jelentős nézetkülönbség bontakozik ki az Európai Unió és a nemzetközi jog tudományának legkiválóbb, a Nemzetközi Jogi Bizottságban tevékenykedő képviselői között az Európai Unió nemzetközi felelősségét illetően.

Érdemes felidézni, hogy számos tagállam az Európai Unió tevékenységét a tagállamok szuverenitásának együttes gyakorlásaként fogja fel, így esetenként meglehetősen ellentmondásos, ha más összefüggésben a tagállamok – ha érdekeik éppen úgy kívánják meg – az Európai Uniót, mint a tagállamoktól lényegileg elkülönülő és azokat kényszerítő parancsokkal akár nemzetközi jogi vállalásaik feladására kényszerítő nemzetközi szervezatként állítják be.<sup>8</sup> A helyzetet jól szemlélteti az Európai Unió által kötött nemzetközi szerződések és az ahhoz kapcsolódó felelősség kérdése. Amikor az Európai Unió egy harmadik állammal lép szerződéses viszonyba, akkor a szerződéskötés általános jogi alapját az teremti meg, hogy a tagállamok az Európai Uniót szerződéskötési kompetenciával ruházták fel, a konkrét szerződést pedig a tagállamok képviselőiből álló szerv, a Miniszterek Tanácsa köti meg a harmadik állammal. A szerződés végrehajtását igen gyakran valamely tagállam szerve fogja teljesíteni a harmadik állam irányába. Nehéz ilyen esetben akceptálni azt a felvetést, hogy a tagállamok az Európai Unió és a harmadik fél közötti megállapodásért nem tehetők felelőssé, hiszen az államot nem terheli szerződéses jogi kötelezettség a harmadik fél irányában. További nehézséget okoz, hogy számos esetben az Európai Uniót

6 Az ENSZ Közgyűlésének A/RES/64/114 számú határozata.

7 Lásd: [www.europa-eu-un.org/articles/fr/article\\_4020\\_fr.htm](http://www.europa-eu-un.org/articles/fr/article_4020_fr.htm).

8 *Ibid.*, 21., 52. lj.

még megfelelő fórum elé sem lehet vonni, tekintettel arra, hogy nem minősül államnak, míg a tagállammal szembeni felelősség érvényesítésének nemzetközi jogi eszközei rendelkezésre állnának.

Az ENSZ Nemzetközi Jogi Bizottsága által alkotott nemzetközi felelősségi szabályok közül néhányat feltehetőleg kifejezetten az Európai Unióval kapcsolatos félelmek alapoztak meg. A kodifikációs tervezet 60. cikke például úgy fogalmaz, hogy megalapozza a tagállam nemzetközi jogi felelősségét, ha úgy kíván mentesülni nemzetközi jogi kötelezettségétől, hogy kompetenciái egy részét a nemzetközi szervezetre ruházza,<sup>9</sup> majd eredeti, harmadik fél irányában fennálló kötelezettségének megszegését a szervezet parancsaként állítja be.

Az Európai Uniót a nemzetközi tudományos irodalom általában a nemzetközi szervezetek kategóriájába sorolja, holott számos olyan tényezőt említhetünk, amelyek alapján az Európai Unió státuszát inkább hasonlíthatnánk az összetett államokéhoz. Az Európai Unió a Lisszaboni Szerződésben magát mint saját területtel rendelkező entitást jelöli meg. Közismertek azok a jogi lehetőségek is, amelyek az Európai Unió valamely tagállamának polgárát az Unió irányában az uniós polgárság intézményén keresztül megilletik, és amelyhez hasonló jogi kapcsolat egyébként nem fellelhető az állampolgárok és bármely egyéb nemzetközi szervezet viszonylatában. Az Európai Unió irányítása ugyanúgy leírható a nemzetközi szervezetek döntéseivel kapcsolatos szervezetszociológiai analógiák alapján, mint ahogyan atipikus szupranacionális kormányzati modellnek is tekinthető. A *Jellinek* óta ismert terület-népesség-főhatalom triász mint az államiság letéteményesei csírájában ugyan, de úgy tűnik, az Európai Unió struktúráiban is felfedezhető. Talán éppen ezért mondhatja *Christian Tomuschat*, hogy az Európai Uniót csak egy vörös vonal választja el attól, hogy szövetségi állammá váljék.<sup>10</sup> Ugyanakkor talán épp ez a vörös vonal az, amelyet az Európai Unió – egyes tagállamok minden igyekezete ellenére – a fejlődése során mégsem fog átlépni, így akár egyfajta „jogi senki földjén”<sup>11</sup> is maradhat. Éppen ezért tulajdoníthatunk nagy jelentőséget az Európai Unió részvételének a nemzetközi szervezetek felelősségével kapcsolatos szabályok kidolgozása során.

Egyértelműnek tűnik, hogy az Európai Unió nemzetközi jogi felelőssége az Unió speciális jogi struktúrája miatt rendkívül problematikus, ezért érdemes azt további vizsgálat alá vonni. Számos vitatott kérdésben éppen *Nagy Károly* felelősségi koncepciója adhat iránymutatást. Az alábbiakban *Nagy Károly* felelősségi koncepciójának olyan elemeivel foglalkozunk, amelyek megoldást jelentenek a nemzetközi felelősségi jog egyes, a nemzetközi szervezetekkel kapcsolatban fennálló és a Nemzetközi Jogi Bizottság tervezetének megalkotása után is nyitva maradó kérdéseire.

---

9 A strasbourgi bíróság több ízben is felhívta az Európai Emberi Jogi Egyezmény részes államainak a figyelmét arra, hogy nem kerülhetik el az Egyezmény végrehajtásáért viselt nemzetközi felelősségüket azzal, hogy hatásköreik egy részét egy nemzetközi szervezetre ruházzák. KUHNERT, Kathrin: 'Bosphorus: Double Standards in European Human Rights Protection?', in: *Utrecht Law Review* 2 (2006) 2: 177–189, 180.

10 TOMUSCHAT, Christian: 'The International Responsibility of the European Union', in: Cannizzaro, E. (szerk.): *The European Union as an Actor in International Relations*, Kluwer Law International, Hága, 2002, 183.

11 *Ibid.* 182.

#### 4. Az Európai Unió jogrendjének autonómiája és a nemzetközi jogi felelősség

Az Európai Unió speciális nemzetközi jogi felelősségi viszonyait két fontos aspektusból vizsgálhatjuk. Általánosan ismert, hogy az Európai Unió jogrendje a nemzetközi közjogtól elkülönült autonóm jogrend. Vajon az európai jog a nemzetközi jog olyan speciális, teljesen izolált területének tekinthető-e, amely területre az általános nemzetközi jog szabályai nem hatolnak be?

Az uniós jog autonómiája tekintetében az európai jog sajátos utat járt be a *Van Gend en Loos* ügytől a *Kadi* ügyig. Az Európai Bíróság a *Van Gend en Loos* ügyben<sup>12</sup> az Európai Unió jogrendjét a nemzetközi jog új rendszereként írta le. Ezt követően számos jogtudományi szerző az európai jogot a nemzetközi jog önálló alrendszerének<sup>13</sup> a humanitárius joghoz vagy a diplomáciai kapcsolatok jogához hasonlította. Ezen jogterületek közös sajátossága, hogy valamennyi része a nemzetközi jognak, de alkalmazásukat illetően és különösen a nemzetközi felelősségi viszonyokat tekintve eltérnek az általános nemzetközi jog szabályaitól. Ezt a korabeli megközelítést teljes egészében helyesnek mondhatjuk, hiszen az európai integráció a nemzetközi jog eszközeivel kezdett el kiépülni, és egy olyan rendszert alkotott, amelyben a jog érvényesítésére kötelező nemzetközi bírászkodás jött létre a tagállamok és az Unió intézményei között, és amelyben az európai jog megsértését a tagállamok egymás között ellenintézkedésekkel nem torolhatták meg. Így tehát az európai jog által teremtett új, speciális jogrendet az általános nemzetközi jognál bizonyos szempontból magasabb rendű alrendszerként foghattuk fel.<sup>14</sup>

Mindazonáltal az Európai Unió jogának fejlődésével számos területen azt láthatjuk, hogy az Unió valójában a nemzetközi jogtól való teljes függetlenedésre tart igényt az európai jog alkalmazása tekintetében. Ez az elkülönülés legmarkánsabban a mérőföldkőnek tekinthető *Kadi* ügyben<sup>15</sup> jelent meg, amelyben az Európai Bíróság úgy foglalt állást, hogy a Biztonsági Tanács határozatait sem lehet alkalmazni az Unió elsődleges jogában szereplő szabályok ellenében. Az Európai Unió Bírósága tehát megtagadta az elsődleges uniós jog vonatkozásában a nemzetközi jog primátusát.

Az ENSZ Nemzetközi Jogi Bizottsága által készített, a nemzetközi szervezetek felelősségére vonatkozó tervezet egyik fontos alapkérdése volt, hogy a nemzetközi szervezetek aktusa vajon milyen feltételek között valósíthat meg nemzetközi jogsértést.<sup>16</sup> A Nemzetközi Jogi Bizottság tervezetének 9. cikke alapján egy nemzetközi szervezet bármely

12 C-26/62. sz. ügy, *NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend en Loos kontra Nederlandse Administratie der Belastingen* (1963) ECR I.

13 Az angol jogi terminológia szerint az európai jog ún. *self-contained regime*. A kifejezést először a hágai Nemzetközi Bíróság használta a diplomáciai kapcsolatok jogával összefüggésben, az *Iráni túsügyben* (ICJ Reports, 1980, 3, 40., 86. bekezdés).

14 Takis Tridimas éppen a *Köbler* ügy (C-224/01. sz. ügy, *Gerhard Köbler kontra Osztrák Köztársaság* [2003] ECR I-10239.) kapcsán állapítja meg, hogy az Európai Bíróság az Európai Uniót szövetségi struktúrának tekinti. Az Európai Bíróság valójában úgy alkalmazza az európai jogot, mintha az az Európai Egyesült Államok szövetségi belső joga lenne. Lásd: TRIDIMAS, Takis: *The General Principles of EC Law*, OUP, Oxford, 1999, 523.

15 T-315/01. sz. ügy, *Yassin Abdullah Kadi kontra az Európai Unió Tanácsa és az Európai Közösségek Bizottsága* [2005] EBHT II-3533, 208. pont.

16 A tervezet külön előadója tartózkodott az egyértelmű állásfoglalástól abban a kérdésben, hogy a nemzetközi közjog részének kell-e tekinteni az uniós *acquis*-t, ugyanakkor tisztázta, hogy az jogi besorolásától füg-

aktusa nemzetközi jogsértést valósíthat meg, ha nincs összhangban a szervezetet terhelő nemzetközi jogi kötelezettségekkel. A 9. cikk második bekezdése tisztázza, hogy ez megvalósulhat nemzetközi szervezet által hozott szabály útján is.<sup>17</sup>

A fentiekből tehát az következik, hogy önmagában egy nemzetközi joggal ellentétes rendelet vagy irányelv megalkotása is jelentheti a nemzetközi közjog megsértését, függetlenül attól, hogy a tagállamok alkalmazzák-e a szóban forgó normát. Egy rendeletnek vagy irányelvnek a nemzetközi joggal ellentétes végrehajtása a tagállamok által pedig akkor is a nemzetközi közjog megsértését jelentheti, ha az Európai Unión kívül további szereplő a norma végrehajtása kapcsán semmilyen módon nem érintett. Nagy Károly egyértelműen úgy foglalt állást, hogy a nemzetközi jog alanya „anélkül is megszegheti nemzetközi kötelezettségét, hogy cselekménye valamely konkrét nemzetközi jogalanynak okozna kifejezett érdeksérelmet.”<sup>18</sup> Ezen a ponton *Nagy Károly* kifejezetten utal *de Luna* spanyol jogász álláspontjára, aki szerint a nemzetközi joggal ellentétes belső törvény még akkor is kiválthatja a nemzetközi felelősséget, ha nem hajtották végre, így más államnak konkrét jogsérelme sem keletkezhett az ügyből.<sup>19</sup> *Nagy Károly* ugyanakkor aláhúzza azt a nemzetközi jogászok által egyöntetűen vallott tényt, hogy „[a] nemzetközi jog szempontjából az államok belső jogszabályai – amint ezt az Állandó Nemzetközi Bíróság is leszögezte – pusztá tényeknek tekinthetők”.<sup>20</sup> *Nagy Károly* a jogalkotás alapján fennálló nemzetközi jogi felelősségre azt a példát hozza föl, amikor egy állam a színesbőrűek részére nem biztosítja az állampolgári jogokat, míg nemzetközi szinten kötelezőnek ismeri el az emberi jogok védelmét. Ebben az esetben az állam belső normái és a nemzetközi jogi kötelezettségei között ellentét van, annak ellenére, hogy az adott jogi viszonyban nincsen olyan másik állam, amelynek a jogait közvetlenül megsértené az adott állam. Ennek alapján összegzi *Nagy Károly*, hogy „[a] jogalkotás miatti nemzetközi jogi felelősség létrejöttéhez tehát nem feltétlen szükséges az idegen államnak okozott érdeksérelme”.<sup>21</sup>

*Nagy Károly* ugyanakkor *Kelsen*-re hivatkozva azt is hangsúlyozza, hogy az életnek nincs olyan területe, amelyre vonatkozóan kizárólag az állam belső joghatóságában találhatunk szabályokat, az életviszonyok kivétel nélkül alkalmasak arra, hogy az államok egymás között is nemzetközi jogi szabályozást alkossanak róluk.<sup>22</sup> Összegezve tehát: „az állam nem mentesülhet nemzetközi kötelezettsége alól belső jogára vagy alkotmányára hivatkozva.”<sup>23</sup>

*Nagy* szerint „a nemzetközi jogban [...] az államok elvileg bármely kérdésben kétoldalú vagy partikuláris jogalkotással szabályokat hozhatnak létre, amelyek éppúgy kötelezőek számukra, mint az egyetemes nemzetközi jognak a normái. Ezeket a bilaterális

---

getlenül alkalmas felelősségi viszonyok megteremtésére. Lásd: A/CN.4/553 Giorgio Gaja harmadik jelentése a nemzetközi szervezetek felelősségéről, 9.

17 Az Európai Unió 2005. október 25-én kibocsátott elnökségi állásfoglalásában tiltakozott a szerződésrészlet 9. cikkelye 2. bekezdésében foglalt kitétel ellen, hivatkozva a közösségi jog autonóm karakterére. Lásd: [www.europa-eu-un.org/articles/fr/article\\_4020\\_fr.htm](http://www.europa-eu-un.org/articles/fr/article_4020_fr.htm).

18 NAGY 1991, 46.

19 *Annuaire*, 1963. Vol. II., 246. Idézi: NAGY 1991, 46.

20 NAGY 1991, 62–63.

21 *Ibid.* 69.

22 KELSEN, Hans: *Principles of International Law*. Rinehart & Company, Inc., New York, 1952, 191–192, idézi: NAGY 1991, 64.

23 NAGY 1991, 102.

szabályokat ennél fogva a nemzetközi jogalkalmazás során úgy kell tekinteni, mint amelyektől eltérni nem lehet.”<sup>24</sup> Ugyanakkor „bizonyos nemzetközi közérdeket kifejező normákat nem lehet partikuláris vagy bilaterális szabályokkal módosítani.”<sup>25</sup>

Ha Nagy Károly gondolatait az Európai Unióra vetítjük, akkor azt látjuk, hogy az Európai Uniónak mint nemzetállamok szövetségéből létrejövő és nemzetközi jogi eszközökkel építkező államok feletti egységnek, valamint ezen egység által létrehozott alkotmányos normáknak<sup>26</sup> a nemzetközi közjog sokkal nagyobb erőt biztosít, mint amit egy későbbiekben esetlegesen kialakuló föderális állam alkotmánya lehetővé tenne. Mindaddig, amíg az Európai Uniót az államok nemzetközi szerződéseiből építkező jogi entitásként fogjuk fel, az Európai Unió működését meghatározó nemzetközi szerződéseket együttesen a nemzetközi jog elkülönült alrendszerének tekinthetjük. Ezek a szabályok ily módon a kógens jellegű nemzetközi szabályokon kívül minden más nemzetközi normát felülírhatnak. Ezzel szemben, ha az Európai Unió szövetségi állammá válik, akkor az alkotmánya nemzetközi porondon nem lesz több pusztán tény, így a benne lefektetett, a nemzetközi joggal össze nem férő szabályok mindenképpen kiváltanák a föderális Európai Unió nemzetközi jogi felelősségét.

Megjegyzendő ugyanakkor, hogy a *Medellín* ügyben<sup>27</sup> az Egyesült Államok Legfelsőbb Bírósága is egyértelművé tette, hogy az amerikai alkotmányt még nemzetközi közjogi szabályokkal sem engedi felülmúlni.<sup>28</sup> Így a nemzetközi jog e két mammut szereplője, az Európai Unió és az Egyesült Államok, eltérő jogi státuszától függetlenül, nagyjából azonos jogokat vindikál magának.<sup>29</sup>

Az Európai Uniót tekinthetjük a tagállamai által létrehozott regionális nemzetközi jogi jogrendnek. Az Európai Unió tagállamai ugyanakkor nem csupán egy nemzetközi együttműködési rendszert hoztak létre, hanem felépítettek egy állandó szervezeti struktúrát is. Ennek a szupranacionális struktúrának adták át a tagállamok hatásköreik jelentős részét, azaz egyúttal egy nemzetközi szervezetet is felépítettek. A Nagy Károly által képviselt gondolatból az következik, hogy a tagállamok akaratából felépülő és működő, nemzetközi szabályok alapján megalkotott nemzetközi szervezet szintén el tud különbözni a nemzetközi közjog általános rendszerétől. Más azonban a tagállamok akaratából létrehozott szerződések, vagyis az Európai Unió elsődleges jogának a státusza, és az Európai Unió mint nemzetközi szervezet által megalkotott normák, így a rendeletek és irányelvek jogi helyzete az általános nemzetközi közjog alapján. Az államok szerződéses akaratukból a nemzetközi közjog elkülönült alrendszerét hozhatják létre, így az elsődleges jog szabályai csupán a nemzetközi közjog kógens szabályaival nem lehetnek ellentétesek. Ezzel ellentétben az Európai Unió mint nemzetközi szervezet által alkotott rendeletek és irányelvek nem állhatnak ellentétben az Európai Unió mint nemzetközi szervezet nemzetközi jogi kötelezettségeivel. És ahogyan azt

24 NAGY Károly: *A felelősségi jogviszony fajtái a nemzetközi jogban*, in: Jogtudományi Közlöny 35 (1980) 2 (a továbbiakban: NAGY 1980), 96–107, 101.

25 Uo.

26 Ilyen alkotmányos normának tekinthető az Európai Unió Alkotmány szerződése vagy a Lisszaboni Szerződés.

27 *Medellín v. Texas*, 552 U.S. 491 (2008).

28 A texasi bíróság kimondta, hogy a hágai Nemzetközi Bíróság ítélete nem hajtható végre belső jogi jóváhagyás nélkül.

29 Gráinne De Búrca rámutatott arra, hogy a *Kadi* ítélet sok szempontból hasonlít az amerikai Legfelsőbb Bíróság *Medellín* ügyben hozott ítéletére. Lásd: DE BÚRCA, Gráinne: *The EU, the European Court of Justice and the International Legal Order after Kadi*, in: Harvard International Law Journal 1 (2010) 51, 1–49.



Nagy Károly világosan leszögezte, a jogalkotás önmagában kiválthatja a nemzetközi jog-alany nemzetközi jogi felelősségét. Ebben az esetben az Európai Unió nemzetközi jogi felelősségét kiváltja, ha rendeletei és irányelvei – még ha konkrétan nem is alkalmazzák őket – ellentétben állnak az Unió nemzetközi jogi kötelezettségeivel.

## 5. Az EU és tagállamai felelősségének objektív dimenziói

Nagy Károly megállapítása szerint a nemzetközi jogban „az állam felelőssége alapvetően objektív felelősség”.<sup>30</sup> Nagy Károly rámutatott arra, hogy „[a] nemzetközi jogi felelősség osztályozása szempontjából [...] leszögezhető: vannak olyan felelősségi alakzatok, amelyek megengedett tevékenységből származnak és olyanok, amelyeket nemzetközi jogsértés hoz létre”.<sup>31</sup> Az első esetben tehát „[a] felelősség alapja megengedett tevékenység, a felelősség beállásához nem szükséges jogsértés, elégséges a kár bekövetkezésének és az okozati összefüggésnek a bizonyítása”.<sup>32</sup> Nagy Károly munkásságában tisztázta, hogy a megengedett tevékenység káros következményeiért való felelősség olyan speciális kárfelelősséget jelent, amely elsősorban a nemzetközi környezetvédelmi jog kapcsán felvetődő jelentős természeti károkozásokra vonatkozik.<sup>33</sup>

Mindazonáltal az ún. jogsértésen kívüli felelősség esetén sem állíthatjuk azt, hogy nem történt nemzetközi jogi kötelezettségszegés, csak ennek megtörténtét nem kell bizonyítani – ezért nevezik jogsértésen kívüli felelősségnek, ahogyan azt Nagy Károly aláhúzza.<sup>34</sup> A professzor nézete szerint „[v]alójában itt is létezik kötelezettségszegés, amely abban summázható, hogy a megengedett tevékenység sem végezhető olyan módon, hogy az idegen államnak, annak területén lévő személynek, vagy nemzetközi szervezetnek kárt okozon.”<sup>35</sup> Ezenfelül Nagy Károly hangsúlyozza, hogy a megengedett tevékenységgel kapcsolatos nemzetközi jogi szabályok most alakuló szokásjogi fejlődés alatt állnak.<sup>36</sup>

Nagy Károly közvetíti M. X. Faruksin megállapítását, aki a megengedett tevékenységgel kapcsolatos felelősség koncepciójának elhatárolásakor rámutatott arra, hogy a nemzetközi jogközösség részéről történő elítélés tekinthető zsinórmértéknek a nemzetközi felelősségi jogviszonyok elhatárolása kapcsán.<sup>37</sup> A szerző idézi Padilla Nervo véleményét is, aki úgy vélte, hogy a nukleáris atomfegyverek korában a nukleáris kísérletekből származó károk vétkességtől, vagy a nemzetközi jogi kötelezettség megszegésétől függetlenül váltják ki az állam felelősségét. Nagy Károly egyetértőleg idézi fel Eörsi Gyula álláspontját a polgári jogi felelősséggel kapcsolatban, mely szerint „az okozati összefüggés avatja a magatartást a polgári jogi felelősség szempontjából jogellenessé.”<sup>38</sup> Ezzel kapcsolatban

30 NAGY 1999, 528.

31 NAGY 1980, 102.

32 *Ibid.* 99.

33 NAGY 1999, 569.

34 *Ibid.* 562.

35 Uo.

36 *Ibid.* 569.

37 M. X. FARUKSIN: *Mezsdunarodno pravovoja otvesztvennoszty goszudarsztvo (szuscsnoszty i osznovannie)*. Idézi NAGY 1980, 98.

38 EÖRSI Gyula: *A jogi felelősség alapproblémái. A polgári jogi felelősség*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1961, 294., idézi NAGY 1991, 44.

megállapítja, hogy a nemzetközi jogi felelősség egyik felfogása „a polgári jogi felelősséghez hasonló jelenséget lát a nemzetközi jogi felelősségben, azaz szimpla kártérítési felelősségnek fogja fel.”<sup>39</sup> Érdeemes kiemelni *Nagy Károlynak* azt a gondolatát is, hogy „[a]mi a nemzetközi szervezetek felelősségét illeti [...] gy]akoribb eset, hogy anyagi kárt okozó tevékenységükért tartoznak felelősséggel.”<sup>40</sup>

*Nagy Károly* gondolatai a nemzetközi felelősség túlnyomó részben objektív jellegét illetően rendkívül figyelemre méltóak az ENSZ Nemzetközi Jogi Bizottságának a nemzetközi szervezetek felelősségével kapcsolatos tervezete kapcsán is. A nemzetközi szervezetek felelősségének tervezetéből és az ahhoz kapcsolt kommentárból, de különösen az Európai Unió állásfoglalásaiból mintha az tűnne ki, hogy a nemzetközi jogi felelősséget megalapozó helyzetben az állam vagy a nemzetközi szervezet – az Európai Unió esetében a tagállam, illetőleg az Unió – felelősségét kizárólag az általa konkrétan szerződésben vagy más normatív aktusban fölvállalt nemzetközi jogi kötelezettség alapozhatja meg. *Nagy Károly* felelősségi tanulmányai rávilágítottak arra, hogy a nemzetközi jogban elfogadott az a megközelítés, amely szerint önmagában a más államnak kárt okozó magatartás – legalábbis a speciális feltételek teljesülése esetén – elegendő a nemzetközi jogi felelősség beálltához. Különösen ilyenek tekinthető, ha a nemzetközi jogi felelősség a károkozó tevékenységen túl olyan magatartáshoz kapcsolódik, amely a nemzetközi jogközösség egészének a rosszallását váltotta ki. Ebben a tekintetben *Faruksin* teóriája a nemzetközi jogközösség elítélő hozzáállásáról mint a felelősség kellékéről, és *Padilla Nervo* példája a nukleáris kísérletekkel kapcsolatban alátámasztják *Nagy Károly* nézeteit. Ennek következtében *Nagy Károly* koncepciója kiválóan alkalmas annak alátámasztására, hogy nemcsak a konkrét, kazuisztikusan megfogalmazott szerződési rendelkezésekbe foglalt jogi kötelezettségek válthatják ki az Európai Unió vagy tagállamai nemzetközi jogi felelősségét, hanem minden a jóhiszeműség elvét súlyosan sértő magatartás is, amellyel az Európai Unió vagy tagállamai megpróbálnának nemzetközi jogi kötelezettségeiktől megszabadulni.<sup>41</sup>

## 6. A közvetett felelősség problémája

A nemzetközi felelősség alapkonceptiója szerint a felelősség tipikusan „az állam olyan nemzetközi kötelezettségeinek megszegéséből keletkezik, mely a kérdéses állam szerveinek a ténye.”<sup>42</sup> Ezenfelül azonban a nemzetközi jogászok egy része szerint közvetett felelősség áll fenn, amikor „az állam felelősséget visel olyan nemzetközi jogot sértő cselekmények miatt, amelyeket területén követtek el, és amely idegen államoknak vagy állampolgároknak sérelmet, vagy kárt okozott.”<sup>43</sup> Ennek azonban feltétele, hogy „ezen jogsértések megelőzésében és megakadályozásában saját szerveit mulasztás terheli.”<sup>44</sup>

39 NAGY 1991, 44.

40 NAGY 1999, 518.

41 Ez a rosszhiszemű eljárás akár olyan harmadik államokkal szemben is megvalósulhat, amelyekkel szemben tételes nemzetközi jogi kötelezettség nem állt fenn, ugyanis a tagállamok helyett az Uniónak, az Unió helyett a tagállamoknak volt konkrét jogi kapcsolata az adott állammal.

42 NAGY 1991, 61.

43 *Ibid.* 63. o.

44 *Ibid.* 75.



Közismert, hogy az ENSZ hágai Nemzetközi Bíróságának az egyik legfontosabb és legkorábbi esete, a *Korfu-csatorna* ügye<sup>45</sup> is ilyen felelősségi helyzetre vonatkozik. Az aknákat, amelyeken az angol hajó felrobbant, a jugoszláv hadsereg telepítette ugyan, de Albánia felelősségét meg lehetett állapítani azon az alapon, hogy tudott az aknák tényéről, és az angol hajókat erről nem figyelmeztette.<sup>46</sup> Ezekben az esetekben az államnak végső soron saját szervei mulasztásáért kell felelősséget vállalnia. Bár *Nagy Károly* elismeri, hogy a nemzetközi jogtudósok egy része ezt tekinti közvetett felelősségi helyzetnek, maga a közvetett felelősség fogalmát szűkebb értelemben használja.

*Nagy Károly* szerint a közvetett felelősség lényege, hogy „az állam olyan szerv jogsértése miatt visel nemzetközi felelősséget, mely eredetileg egy idegen állam vagy nemzetközi szervezet szerve, de amelyet az idegen állam vagy szervezet a felelősséget viselő állam rendelkezésére bocsátott.”<sup>47</sup> Ezenfelül *Nagy Károly* hangsúlyozza, „[k]özvetett felelősség létrejöhet [...] állam és nemzetközi szervezet viszonylatában is”.<sup>48</sup> *Nagy Károly* megközelítése szerint tehát „a jogsértést közvetlenül kifejtő személy vagy szerv elvileg nem annak az államnak a szerve, amely a felelősséget viseli, de az eljáró szerv állama [...] lemondott arról, és azt egy másik állam gyakorolja oly módon, mintha saját hatóságáról lenne szó.”<sup>49</sup> *Nagy Károly* határozottan világít rá a közvetett felelősség egy másik gyakori elemére is: „[a] közvetett felelősség [...] feltételezi egy másik nemzetközi jogalany létezését, amely azonban valamely oknál fogva nem vonható felelősségre.”<sup>50</sup>

*Nagy Károly* tudományos tételei az Európai Unió és tagállamai felelősségére úgy interpretálhatók, hogy a tagállamot közvetlen felelősség terheli minden olyan nemzetközi jogsértés tekintetében, amikor az adott tagállam szerve az Unió szerveként volt köteles eljárni egy olyan nemzetközi szerződés esetén, amelyet az Európai Unió és egy harmadik állam kötött meg egymással. Ebben az esetben önmagában az a tény, hogy a tagállam részt vett az Európai Unió döntésének meghozatalában, és ennek során lehetősége volt az adott döntés befolyásolására, megalapozhatja a tagállam felelősségét. Ez abban az esetben is igaz, ha a tagállam nem alanya annak a nemzetközi jogi jogviszonynak, amelynek a megsértését a tagállami szerv az Unió parancsára elvégezte. Közvetett jogsértésről tipikusan azokban a helyzetekben beszélhetünk, amikor az Európai Unió parancsára jár el a tagállam valamely szerve, és az Európai Unió felelősségének a jogalapját kell megtalálni, tekintettel arra, hogy e szerződéses kötelék a tagállamot és a harmadik államot köti össze egymással. Ebben az esetben felvethető, hogy az Unió közvetetten felelős minden olyan tevékenységért, amelyet a tagállam szerve hajtott végre, amennyiben a tagállam az Európai Unió speciális jogi struktúrája következtében az Unió kvázi szerveként járt el. A fentiekből következően a közvetett felelősség tétele alapján a jogsértések jelentős számában mind az Európai Unió, mind a tagállam felelőssé tehető egy nemzetközi jogi jogsértés kapcsán, abban az esetben is, ha formálisan a nemzetközi szerződéses jogviszony kötelezettje vagy az Európai Unió vagy a tagállam volt. Ebben a tekintetben figyelemre méltóak *Nagy Károly* gondolatai, aki a nemzetközi

---

45 A *Korfu-szoros* ügye (Egyesült Királyság/Albánia) - 1949 ICJ Reports, 4.

46 NAGY 1991, 92.

47 *Ibid.* 82. o.

48 Uo.

49 *Ibid.* 76.

50 *Ibid.* 80.

szervezet és az állam felelősségét vizsgálta az ENSZ részére bocsátott fegyveres erők vonatkozásában. Itt megállapította, hogy a felelősség minden esetben vagy a nemzetközi szervezetet vagy az államot terhelte, attól függően, hogy a katonai csapatok tényleges irányítása tekintetében mely szervezet bírt felelősséggel.<sup>51</sup>

Véleményem szerint a *Nagy Károly* által lefektetett gondolatok fényében az Európai Unió és a tagállamok viszonylatában a nemzetközi felelősséget elsősorban annak kell viselnie, aki az adott intézkedés kapcsán a szervek tényleges irányítására érdemi utasítási jogkörrel bírt. Mindazonáltal további felelősség áll fenn a tagállamok részéről, ha az általuk az Unió részére bocsátott szervek tevékenységével kapcsolatban mulasztás terheli őket. Ezen felül tekintettel kell lenni a felelősségi viszonyok rendezése kapcsán arra a tényre, hogy az Európai Unió vagy a tagállamok vonatkozásában milyen nemzetközi felelősségi jogi fórumok érhetőek el.

## 7. Az *ultra vires* aktusokért viselt felelősség

Az Európai Unió azt a nézetet képviseli, hogy a tagállami szervek az uniós jog alapján tulajdonképpen az Európai Unió kvázi szerveiként járnak el. Amennyiben a tagállami szerv az Európai Unió jogát követve járt el, és az eljárása nemzetközi jogsértést valósított meg, ezért az Európai Uniót terheli a felelősség. Ugyanakkor, ha a tagállam az Európai Uniót képviselve járt el, de helytelenül hajtotta végre az uniós jogot – túllépve az Unió által diktált jogi kereteken – akkor ezekért az aktusokért a tagállam felel. Ez tehát azt jelenti, hogy az Európai Unió el kívánja utasítani a tagállamai *ultra vires* aktusáért vállalható nemzetközi jogi felelősséget. Ebben a tekintetben fontos leszögezni, hogy az unitárius államok esetében vitán felül áll, hogy az állam mindig felelősséggel tartozik szerveinek hivatalos minőségében kifejtett *ultra vires* cselekményei miatt.<sup>52</sup>

*Nagy Károly* ezen túlmenően aláhúzza, hogy „[a] gyakorlatban [...] az államigazgatás szerveinek más államokat sértő aktusai túlnyomórészt *ultra vires* aktusok, és ha ezek miatt az állam nem felelne, nem nagyon létezne a gyakorlatban felelősség.”<sup>53</sup> Ezek alapján *Nagy Károly* koncepciója egyértelművé teszi, hogy az Európai Unió tulajdonképpen ki kívánna bújni a nemzetközi jogi felelősség alól, ha visszautasítaná a tagállami szervek által végrehajtott *ultra vires* jellegű aktusok után viselendő nemzetközi jogi felelősséget. *Nagy Károly* koncepciója és egyértelmű megfogalmazása fényében világosnak tűnik, hogy az Európai Unió álláspontja ebben a tekintetben elfogadhatatlan lenne.

---

51 *Ibid.* 83.

52 *Ibid.* 98.

53 NAGY 1999, 527.

## 8. A szankciók alkalmazása

Nagy Károly aláhúzta, hogy „a jog által előírt magatartások maradéktalan megvalósulása feltételezi a kényszerítés lehetőségét.”<sup>54</sup> Nagy Károly felidézte Mestre gondolatait, miszerint a szankció olyan intézkedések sorozatát jelenti, amelynek célja egy jogsértést megbüntetni.<sup>55</sup> Ez a vélemény manapság már semmiképpen sem tekinthető többségi jogirodalmi álláspontnak, ugyanakkor Nagy Károly hangsúlyozta, hogy a szankciót nem csupán reparációs célból alkalmazzák, „hanem azért is, hogy a jogsértő állam hagyja abba a jogellenes tevékenységet.”<sup>56</sup> Nagy Károly szerint tehát a szankció „a jogsértés megelőzésére és következményének felszámolására irányul.”<sup>57</sup> Ennek következtében a szankciók egyik fő eleme a jog betartásának biztosítása.<sup>58</sup>

Bruhács János az államok nemzetközi felelősségéről szóló végleges tervezetről írott tanulmányában éppen Nagy Károlyra hivatkozva emeli ki, hogy az ENSZ Nemzetközi Jogi Bizottságának tervezete a represszáliák gondolatát szinte teljes egészében kiiktatta a nemzetközi jogi felelősség rendszeréből, és olyan rendszert teremtett, amelyben a jogsértést elkövető állam legfeljebb csak a *status quo ante* helyreállítását kockáztatja. Éppen ezért hangsúlyozza Bruhács egyetértését Nagy Károllyal, hogy a szankciónak mint „negatív értelmű hátrányt jelentő következménynek” az eltűnése a nemzetközi jogból rendkívül hátrányos lenne.<sup>59</sup>

Nagy Károly<sup>60</sup> és Bruhács János gondolatai rendkívül időszerűek az Európai Unió nemzetközi jogi felelősségének a fényében is. Az Európai Unió nemzetközi jogi felelősségének lényegi problémáját az adja, hogy egyes helyzetekben az Unió és a tagállamok mintegy megduplázzák önmaguk jelenlétét a nemzetközi porondon, és a nemzetközi jogi kötelezettség megszegésében – legalábbis politikai értelemben – egyszerre felelősek. Természetes, hogy a kétszeres megtérítés tilalmának általános jogi parancsa alapján nem várhatunk el reparációt mind az Uniótól, mind a tagállamaitól. Ennek értelmében, ha a felelősség jogkövetkezményeit a reparáció kikényszerítését szolgáló ellenintézkedésekre korlátoznánk, akkor a két szereplő közül minden az Uniót és tagállamait is involváló jogsértés esetén az egyikük „büntetlenül” maradna. A nemzetközi jogrend betartása érdekében így szükség van a szankció mint negatív értelmű, a „jogsértést megtorló”, a jogsértés-re negatív következményekkel válaszoló intézmény fenntartására.

54 NAGY 1991, 163.

55 A. MESTRE – L. LE FUR – G. SCILLE: *Les sanctions internationales*. Paris, 1936, 9–10. Idézi: NAGY 1991, 170.

56 *Ibid.* 171.

57 *Ibid.* 37.

58 *Ibid.* 169.

59 BRUHÁCS János: *Az államok nemzetközi felelősségéről szóló végleges tervezet*, in: Tóth Károly (szerk.): *In memoriam Nagy Károly egyetemi tanár (1932–2001)*, Szeged, 2002, 117–132, 131.

60 A témában lásd: NAGY Károly: *Néhány megjegyzés a szankció jellemzőiről a nemzetközi jogban*, in: Antalffy György et. al. (szerk.): *Emlékkönyv dr. Martonyi János egyetemi tanár oktatói működésének 40. és születésének 70. évfordulójára*. Acta Jur. et Pol. Szeged, 1980, Tomus XXVII, Fasciculus 11, 243–258.

## Záró gondolatok

*Nagy Károly* felelősségi koncepcióját az államok nemzetközi jogi felelősségével kapcsolatosan alkotta meg, ugyanakkor álláspontja rendkívül gondolatébresztő a nemzetközi jogi felelősség nemzetközi szervezeteket illető vetületeiben is, különösen az Európai Unió és tagállamai nemzetközi jogi felelősségét tekintve. *Nagy Károly* gondolataiból kiemelést érdemel, hogy objektív irányzatú felelősségi elméletének fényében nem csupán a konkrét szerződéses normában vállalt kötelezettség megsértése válthatja ki az Európai Unió vagy a tagállamok nemzetközi felelősségét. A nagy tekintélyű jogtudós koncepcióját alapul véve jogosan állíthatjuk, hogy minden olyan, súlyosan a jóhiszemű magatartás tilalmába ütköző, más államoknak kárt okozó magatartás, amelyet a nemzetközi közösség elítél, egyértelműen az Unió és tagállamainak felelősségét kiváltó tényként írható le. Ez annál is inkább fontos, mert az ENSZ Nemzetközi Jogi Bizottságának tagjai aggodalommal figyelték az Európai Unió nemzetközi jogi struktúráját. A felelősségi tervezet megalkotásával kapcsolatban elmondható, hogy a Bizottság tagjai tartottak attól, hogy az Unió struktúrája a nemzetközi felelősségi jogviszonyokban a joggal való visszaélés eszközévé válhat. *Nagy Károly* koncepcióját az *ultra vires* magatartásokért vállalandó tagállami és uniós felelősség megalapozására alkalmas elméletként figyelemre méltónak kell tekintenünk. Végezetül a szankciónak a nemzetközi felelősségi jogban betöltött szerepére vonatkozóan *Nagy Károly* gondolatai különös a szankciók alkalmazását illetően különösen időszerűek az Európai Unió és tagállamai speciális nemzetközi jogi helyzetét illetően, amelynek révén az Unió és a tagállamok egyszerre válhatnak – ugyanazon jogsértés alapján – a magatartásért felelős jogalannyá. *Nagy Károly* munkássága tehát a 21. században is felbecsülhetetlen értékű kincset és forrást jelent a nemzetközi jogot tanulmányozó kutatók számára.